

城镇化视野下的 农地抵押贷款业务研究

□ 蔡军龙

(厦门大学法学院, 福建 厦门 361005)

摘要:本文分析我国城镇化背景下农地金融服务的现实需求,总结梳理当前国内农地抵押贷款现状和困境,并借鉴域外部分国家和地区的农地金融服务经验,探讨完善我国城镇化进程中农地金融服务的途径。

关键词:城镇化; 农地抵押贷款; 制度创新

中图分类号:F832.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-2740(2014)03-0030-05

一、农地抵押贷款破冰:城镇化进程中的选择

党的十八届三中全会明确提出要健全城乡发展一体化体制机制,通过不断完善城镇化健康发展体制机制,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。2013年中央城镇化工作会议细化了推进城镇化的方向和主要任务,并将推进农业转移人口市民化和建立多元可持续的资金保障机制作为今后的重点工作任务之一。随着我国经济发展模式的转型和升级,城镇化将成为我国下一阶段发展的最大潜力,而入城农业户籍人口的市民化始终是城镇化的核心之一。在助力农民城镇化的过程中,应通过合理的制度设计,让农地在发挥农民社会保障功能的同时,回归原有的抵押权,这对于盘活农民农地资产,促进农业人口城镇化具有积极意义。

农地是农用地的简称,是指用于农业生产的土地。广义的农地包括耕地、林地、牧草地以及畜禽饲养地、设施农业用地、农田水利用地、田坎、晒谷场等用地;狭义的农地主要是指以耕地、宅基

地、林地为主的具有鲜明经济价值的农村集体用地,这也是本文探讨的农地范畴。相比于城市土地,我国农地的使用权能长期以来受到严格限制。一般认为,我国《物权法》和《担保法》对农地抵押作出严格限制,其立法的逻辑起点在于农地资本化可能使得大量失地农民将无法在土地上实现传统的社会保障功能,从而对社会稳定造成负面影响。从立法者的初衷看,中国人多地少,必须实行最严格的耕地保护制度,且目前中国农村社会保障体系尚未全面建立,土地承包经营权和宅基地使用权是农民基本生产和生活保障。由此,2005年最高人民法院《关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》第十五条规定:“承包方以其土地承包经营权进行抵押或者抵偿债务的,应当无效”。

同时,城镇化进程却对农地抵押提出了现实需求。按照有关统计,中国的城镇化率已由1978年的17.9%提高至2011年的51.27%,但与西方发达国家普遍70%以上的城镇化发展水平相比尚存差距,潜力十分巨大。随着城镇化的深入推进,资金保障愈益成为关键因素。而现有城镇化资金缺口十分巨大,银行资金仍将是城镇化建设资金主要

收稿日期:2013-12-16

作者简介:蔡军龙(1979-),男,福建惠安人,厦门大学法学院2010级博士研究生,现供职于中国银行业监督管理委员会福建监管局。

来源之一。据测算,未来3年我国城镇化投融资资金需求量将达25万亿元,城镇化建设资金缺口约11.7万亿元。而2013~2015年,财政资金仅能支持当年城镇化新增投资的五分之一左右。因此,盘活农地资源,促进农地资本化,成为破解城镇化资金困境的必然路径之一。而当前制度设计者基于农地流转后果的担忧与农村金融服务内在需求以及金融创新内在冲动互相交织,使得农地抵押始终处于各方博弈之下,陷入尴尬的困境。笔者认为,传统农业社会赋予农地过多的社会功能,影响农地作为生产要素固有的抵押融资功能的发挥。推进农地抵押贷款,关键在于加强系统性的制度设计和配套建设,而包括农地管理、农民保障、农村金融服务等在内的系统性城镇化规划,将为破解这一难题提供契机。

二、农地抵押贷款业务:现状和困境

农村旺盛的金融服务需求,正在倒逼农地抵押贷款“开闸”,突破农地抵押流转的严格限制。近年来,国内部分地区积极开展试点,但存在着试点范围小、法律风险突出、政策摇摆不定、后续维权乏力等问题,农地抵押贷款困境亟需破解。

(一)农地抵押贷款开展现状

2008年国务院办公厅下发《关于当前金融促进经济发展的若干意见》,要求在扩大农村有效担保物范围的基础上,积极探索发展农村多种形式担保的信贷产品。由此,2009年3月人民银行和银监会联合发文首次明确“有条件的地方可以探索开办土地经营权抵押贷款”,此后相关试点在全国逐步推开。2010年7月,人民银行、银监会等部门联合下发《关于全面推进农村金融产品和服务方式创新的指导意见》,鼓励银行业机构积极支持和配合当地党政组织推动的农村土地承包经营权流转制度改革,按照依法自愿有偿原则,在不改变土地集体所有性质、不改变土地用途和不损害农民土地承包权益的前提下,探索开展农村土地承包经营权抵押贷款业务。在此背景下,全国不少地区积极开展农地抵押贷款试点,尤其是成都、重庆、广东等省市结合近年开展的区域性综合配套改革,

积极探索农地抵押贷款试点,制定推出的配套措施较为全面,具有代表性。

1.成都的实践探索

2007年,成都市获国务院批准成为“统筹城乡综合配套改革试验区”,试验内容包括“农村金融制度改革”。2010年12月,成都市下发农村土地承包经营权抵押贷款工作方案,采取先局部试点后全面推进的方式,在辖内开展农地抵押贷款。其做法具有以下特点:

(1)设定抵押物基础价格。土地承包经营权作为抵押物,其价值往往难以衡量。为合理评估抵押物价值,成都市对农村土地承包经营权抵押融资设定基准价格,由各区(市)、县政府负责制定并在本区域内试行,抵押物价值是由合作社和银行双方参考基准价约定的,未经担保公司评估,因此市场化程度较低。

(2)成立风险担保基金。针对金融机构贷款风险损失的担忧,成都市采取政府“兜底”的办法,由市、区(县)出资建立农村产权抵押融资风险基金,对到期不能偿还债务者的土地承包经营权进行收购。基金由市和区(市)县两级政府财政按一定比例出资组建,是收储农村抵押资产的专项资金。

(3)统一抵押贷款期限。试点初期,土地承包经营权年限从5年到39年不等,但借款合同的期限一律为2年,其旨在一旦农民到期不能还款,较长的剩余承包年限利于银行与农户协商将经营权重新转租,以减少银行信贷损失。

2.重庆的实践探索

2009年1月,国务院出台《关于推进重庆市统筹城乡改革和发展的若干意见》,为重庆市试水土地承包经营权抵押融资打开了通道。2010年11月,该市试点开展农村土地承包经营权抵押融资,其具有以下特点:

(1)制度保障先行。2010年重庆市出台《关于加快推进农村金融服务改革创新的意见》,在全国首次以省级政府文件形式对土地承包经营权的抵押、登记、转让和处置等进行规范。2011年1月,制定《重庆市农村土地承包经营权抵押登记实施细则(试行)》,明确当地农业行政主管部门为农地抵押登记部门。

(2)限定抵押限额。完成农地确权并明晰股份

构成,其中集体所有权占20%,农民使用权占80%。在具体抵押限额控制上,允许农民将自己占有的80%的农地的使用权进行抵押。

(3)建立风险分担机制。制定《重庆市农村“三权”抵押融资风险补偿资金管理暂行办法》,由市区县财政设立7亿元的专项资金,对融资机构农地抵押贷款本息损失给予一定比例的补偿。一旦贷款发生损失,则由财政补偿损失金额的35%。

(4)成立“伞形”担保机制。2011年9月成立重庆兴农融资担保有限公司,公司注册资本金30亿元,专司包括农地抵押在内的农村产权抵押融资担保。重庆将以兴农融资担保为核心,在全市范围内构建一个“伞形”担保体系,即由兴农担保协助各区县分别组建一家注册资本1亿元的子公司,对各子公司在并表核算、分级审批、再担保、银行授信、争取财政支持等方面进行统筹管理。

3. 广东的实践探索

2012年国务院通过《广东省建设珠江三角洲金融改革创新综合实验区总体方案》,明确“在国家明确试点范围、条件及抵押登记、期限和抵押权实现等具体政策的基础上,研究推进农村宅基地使用权和土地承包经营权抵押贷款试点工作”,开启了农地抵押贷款的尝试之路,并在广东省梅州市启动农地抵押贷款试点。总体来看,广东省的试点尚处于起步阶段,具有以下特点:

(1)突出确权登记规范化。试点初期,《梅州市农村土地承包经营权抵押登记暂行办法》除了规范抵押贷款流程外,还注重规范土地确权,在抵押业务开展中对土地面积、产出效益等进行核算并予以明确,以维护抵押人权益。

(2)注重金融防火墙建设。针对农地抵押可能引发的农民失地问题,梅州的试点模式侧重防火墙的设置,凸显政府作为第三方的客观公正性,对极端情况有设计预案,防止因农民失地而引发社会问题。同时,明确对属于农民耕地的农地抵押物,在处置时仅作村内或镇内重新进行分配调整,防止出现变相圈地的情况。

(二)农地抵押贷款业务发展困境

1.抵押方式变异,难以形成可复制的商业模式。囿于现行抵押登记上的法律障碍,目前的农地抵押多采用反向担保等“假抵押”方式,并非真正意义上的以土地承包经营权作为直接抵押物,实质上并未体现土地承包经营权的财产融资功能。上述试点实践具有明显的局限性,商业银行更是谨慎跟进,无法形成可推广、可复制的商业模式。

2.行政推动为主,信贷业务开展的市场化程度较低。由上述试点实践可见,模式基本相同,大多通过成立具有政府背景的担保公司、风险补偿基金推动业务开展,地方政府的行政力量成为该贷款业务的最主要“推手”,尚缺乏市场化机制的激励,从而影响业务开展的可持续性。

3.政策风险突出,缺少顶层设计的稳固支持。目前对于农地抵押贷款的推广范围,各界看法并不统一,局部试点还存在较大的不确定性。法律和政策顶层设计的缺失,成为开展农地抵押贷款不可回避的政策风险。

三、域外农地抵押金融发展:经验和借鉴

农地金融在一些国家和地区具有悠久的历史,尽管土地所有制与我国存在根本差异,但这些国家和地区农地金融发展过程中的经验,对完善城镇化进程中的我国农地金融仍具有积极的借鉴意义。

(一)德国的农地抵押金融制度

德国的土地抵押信用始于18世纪下半期,是以合作组织的形式出现的。当欧洲近代史上有名的“七年战争”^①结束后,德国农村凋敝,农业萧条,犹太籍的高利贷者在农村活动,更加剧了对农村经济的破坏。当时的政府认为复兴农业生产要先改善农业金融,由此大量资金流入农村,以解除地主的高利贷债务负担,并组建了土地抵押信用合作社。这类组织被政府赋予发行公债券的权力,以社员联合的土地为担保而发行公债券出售并换取现金后借给社员。组社的办法于1796年8月得到普

^①1756~1763年间,由欧洲主要国家组成的两个交战集团(英普同盟与法奥俄同盟),为争夺欧洲霸权和殖民地而进行的大规模战争,史称“七年战争”。

鲁士国王的批准,世界上第一个土地抵押信用合作社在次年成立于普鲁士邦的西里西亚省。此后的德国土地抵押信用合作社日趋平民化,常用贷款协助农民购买耕地,成为主要的长期农业信用组织。德国的农地抵押合作社一直持续至今,且放款期限一般是10年到60年不等,年利率约5%。这种合作社在农业较为发达的德国东北部非常普遍,并联合组成若干“联合银行”,联合银行受托代所属各社经营债券的推销、兑现及付息等业务。

(二)美国的农地抵押金融制度

美国于20世纪初建立起农地金融体系,主要包括农业信用管理局所管辖的三大农业银行体系以及农户信用管理局体系,而农业信用管理体系是美国农地金融体系的主体。1916年美国国会通过了“联邦农地押款法”,设立联邦农业贷款局,主办全国农地抵押放款事宜。1923年,美国国会又通过农业信用法,增设12个联邦中间信用银行,接受联邦农业贷款局管理。1933年,农业信用管理局成立,取代了原有的联邦农业贷款局,农业信用管理局管辖12个联邦土地银行、12个联邦中间信用银行、12个生产信用公司和13个合作银行。自1956年起,原设的12个生产信用公司解散,其部分余资及全部财产归并于各区的12个联邦中间信用银行,该机构由此从原有的四大部门缩减至三大部门,即联邦土地银行与相关联的各联邦土地银行合作社,主管对农业的长期放款;联邦中间信用银行与相关联的各生产信用合作社,主要负责短期农贷的推行;合作银行与各农业运销合作社及农业购买合作社配合,主要推动农业合作社所需要的各种资金融通。

(三)台湾地区的农地抵押金融制度

台湾的农地金融服务起步较晚,但在经过几十年的发展后,已形成了一套较为完备的体系,其中台湾土地银行是从事农地金融业务的主要机构,在促进土地资本化,加快地区城镇化进程中发挥了重要作用。20世纪40年代末~50年代初,该行的经营重点是设定农地抵押,向农民发放农业短期贷款和水利建设贷款,旨在推动农业恢复和发展。50年代~60年代中期,土地银行将其经营目标调整为服务土地所有权改革,主要接受当局的委托,办理补贴地价和征收地价业务,解决农民长期

资金来源问题,60年代中期~70年代中期,随着台湾经济的起飞,城镇化加速发展成为这一时期台湾经济社会发展的主要特征,土地银行积极融入城镇化大潮并将经营目标转向城市土地开发和在农村资助工业区、示范农场建设。在城镇化过程中,土地银行自身得到极大发展,并在70年代后期逐步转型为在台湾地区领先的综合性商业银行。尽管如此,土地银行迄今仍是台湾地区唯一办理不动产信用业务的专业银行,土地尤其是农地抵押是该行的主营特色业务之一。

四、农地抵押贷款破题:城镇化视野下的思考

德国、美国、台湾等国家和地区的经验表明,农地抵押贷款业务是随着本国或地区城镇化的推进而逐步发展和完善的。农地抵押贷款作为一种商业可持续的信贷品种,需要农地确权、产权流转、产权处置等方面配套机制的跟进;农地抵押贷款的推广,也促进了农村金融体系的壮大和完善。从我国实际情况看,新型城镇化必将开启农村新一轮改革,为破解城镇化进程中的用地“瓶颈”,土地流转制度变革成为大势所趋,这将为农村土地资本化提供有利的宏观环境。在当前情况下,要借助城镇化的“东风”,充分借鉴国际先进经验,推进金融创新,完善制度设计,创造配套条件,推进农地抵押贷款实现商业可持续发展。

(一)健全农村金融体系,建立布局合理的农村金融组织。城镇化推动下的农地流转改革,将激发“沉睡”已久的农地使用权,并由此催生旺盛的金融服务需求。因此,要结合当前建立和完善农村金融体系的有利契机,借鉴发达国家和地区经验,建立与城镇化需求相匹配的农地抵押金融体系。

1.成立农地金融专业银行。鉴于农地抵押贷款金额较大、期限长、涉及面广,专门的农地抵押银行具有独立性、专业性强的优势。从国际经验看,各国的土地银行或类似机构,都成为本国农地抵押贷款的主力军。因此,要结合城镇化进程,在农地改革较为完善、农村金融服务需求突出的地区,组建专门的土地银行,专司农地抵押贷款业务,并在运作成熟的基础上逐步推广。

2. 发挥农合机构先行优势。从日本经验看,农地抵押贷款基本由当地农协办理,其原因在于农协作为当地农业互助机构,对所在地区的地价以及现有农户经营情况较了解,可凭借信息优势找到资质合格且愿意接手的农地受让方。从我国实际看,农村合作金融机构具有同日本农协相似的优势,因此监管部门应加强引导,推动其积极探索,先行先试农地抵押贷款业务。

3. 完善农地金融担保体系。建立专门的农地金融担保体系,合理分担银行业机构抵押贷款风险,有助于提高银行业机构开展农地抵押业务的积极性。因此地方政府应牵头建立专门的农地金融担保体系,推动其与相关涉农银行业机构实现业务对接,将担保功能内嵌至现有抵押业务模式中,降低抵押贷款业务风险。

(二) 创新信贷业务流程,稳步推进农地抵押贷款业务试点。农地抵押贷款要形成商业可复制的模式,需要银行业机构主动融入城镇化,创新信贷流程和服务方式,综合考虑农地抵押、处置环节的社会影响,逐步形成与社会发展需要相匹配的业务模式。

1. 合理设置抵押农地规模。银行业机构要根据不同地区农地抵押配套建设的成熟程度,特别是失地农民转移和安置的完善程度,合理设置可接受的抵押农地规模。建议在城镇化初期,先行接受农户以50%农地作为抵押,农户自留一部分土地,尽量保证农民权益不受损失。同时,结合业务开展积极培育农民的还贷意识,逐步推进农地抵押贷款深入开展。

2. 科学设置抵押贷款期限。银行业机构要针对农地信贷资金用途的期限特点,创新信贷产品,合理设定贷款期限。考虑到农地抵押贷款用途主要用于农民的生产和生活,将贷款期限设定为3年左右较适宜。同时,鉴于抵押农地的承包经营权期限较长,可在抵押期限内实行多次转贷,缓解农户还款压力。

3. 积极建立多元风险缓释机制。银行业机构要积极融入城镇化进程,推动地方政府成立农地抵押风险基金,弥补农地抵押贷款可能的风险损失。同时,积极联合保险机构,研发农地抵押贷款保险品种,通过市场化的保险机制来分担风险,促

进农地抵押贷款业务持续发展。

(三) 完善农村土地制度改革,为农地抵押和流转提供支持。在城镇化进程中要以土地制度改革为突破口,加强制度规划,推进土地集约化经营,建立土地流转市场体系,为银行业机构开展农地抵押业务提供政策支持。

1. 加快土地确权颁证。明晰农地权属边界是银行农地抵押贷款业务开展的基础条件,2013年中央一号文件明确将用5年时间基本完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。地方政府要加快包括农村承包地在内的农村集体土地所有权和建设用地使用权地籍调查,尽快完成确权登记颁证工作,明晰农地产权界限。

2. 提高农地经营的集约化水平。地方政府要坚持“依法、自愿、有偿”的原则,引导农村土地承包经营权有序流转,鼓励和支持承包土地向专业大户、家庭农场、农民专业合作社流转,发展多种形式的适度规模经营。结合农田基本建设,鼓励农民采取互利互换方式,解决承包地块细碎化问题,为农地抵押、处置、转让提供便利。

3. 成立农村土地交易所。地方政府要积极推动建立土地交易所,为抵押权的实现提供场所,便利抵押权人通过与抵押人商定折价优先受偿、公开拍卖、变卖等方式,以价款受偿或通过将家庭承包经营权转让给抵押人或第三方来实现债权,维护银行业机构合法权益。

4. 放宽农地流转范围限制。现行法律规定允许适当扩大农地流转的“集体”概念范畴,促进农地在更大范围内流动,并在流动中实现农地的经济价值。

(四) 发挥司法能动效用,确认和保护金融机构的事实抵押关系。试点地区司法部门要充分发挥司法能动作用,正面回应农地流转改革和农地金融服务诉求,尊重和保护银行业机构抵押关系,自下而上推动调整农地抵押法律关系。

1. 司法认定事实抵押关系。各地在城镇化过程中,对土地流转以及农地抵押进行一系列改革试点,司法部门在具体审判实践中应进行确认和保护。地方党政要加强与司法部门的沟通联系,联合下发指导意见,在受理农地抵押纠纷过程中,按照权责对等的原则,对银行业机构的抵押权进行

2014年度金融英语证书考试公告

金融英语证书考试制度是1994年经中国人民银行和原国家教育委员会联合发文批准建立的我国第一个国家级行业性专业外语证书考试制度。为保证2014年度考试顺利进行,现将有关事项公告如下:

一、报考人员范围

金融系统从业人员及一切有志于从事金融事业的人员。

二、金融英语证书考试时间及地点

2014年度金融英语证书考试时间为2014年6月8日上午9:00至11:30,考试将在全国各省、区设立96个预约机考考点。

口语考试时间拟定2014年9月开考,口语考试设北京、杭州、成都3个考点。

三、金融英语证书考试内容、教材及学习辅导

金融英语证书考试内容以金融英语证书考试委员会2013年颁布的《金融英语证书考试大纲》为准。考试指定教材为中国金融出版社2013年出版的《金融英语》和《中国金融能力导论》(中文),考

生可在中国金融教育培训网(网址: <http://www.pbcedu.net/>)个人账户中缴费订购。

2014年金融英语证书考试—口语考试暂不设指定教材。

四、金融英语证书考试报名时间及程序

2014年度金融英语证书考试报名时间为2014年3月4日0:00至5月23日23:00,口语考试报名时间为2014年3月4日0:00至8月31日23:00。

考生可登录中国金融培训中心网站(网址: <http://www.pbcedu.net/>)或中国金融教育培训网查询、注册、报名并完成缴费。

五、其他相关事项

金融英语证书考试有关信息还将在新浪微博、腾讯微博的金融英语证书考试上发布和更新。

福建省金融英语证书考试领导小组联系电话:0591-88010677 88010680 88010568

福建省金融英语证书考试领导小组
二〇一四年三月十三日

事实确认,做出对银行业有利的判决,支持银行业合理规避法律风险。

2.促成修订完善相关立法。立法部门要及时对社会生产关系调整进行回应,对城镇化进程较快地区的农地抵押试点经验进行总结,对农地抵押法律效力确认、纠纷争议处理等制定出台切实可行的司法解释,有效指导审判实践。在整体城镇化水平明显提升的前提下,修订现有《物权法》等基本法律法规,允许农地有条件抵押,从而推动农地资本化常态化发展。

3.推动制定农地金融立法。城镇化背景下各地开展的农地抵押贷款试点,要为我国农地金融立法提供具体实践的参考样本。我国要在农业金融立法方面充分研究和借鉴日本的经验,适时制定出台农业金融法、农业信用保证法、农业保险法等基本法律,巩固城镇化进程中农地金融改革成果,推动农地抵押贷款业务持续开展。

参考文献:

- [1]黄学贤,吴志红.建国以来我国农村的城镇化进程——兼论行政规划的发展[J].东方法学,2010,(4).
- [2]唐薇,吴越.土地承包经营权抵押的制度“瓶颈”与制度创新[J].河北法学,2010,(2).
- [3]李延敏,罗剑朝.国外农地金融制度的比较及启示[J].财经问题研究,2005,(2).
- [4]简新华,黄锐.中国城镇化水平和速度的实证分析与前景预测[J].经济研究,2010,(3).
- [5]陆岷峰,马艳.以金融支持推进中国城镇化进程的新思考[J].苏州教育学院学报,2009,(1).

(责任编辑:王 勉)

(责任校对:王 勉 陈彬鑫)